Das ministerielle Verordnungsrecht in Preußen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

hohen juristischen Fakultät

der

Kgl. bayer. Friedrich-Alexanders-Universität Erlangen

vorgelegt von

Bruno Molkentin
aus Königsberg i. Pr.

Approbiert am 1. Juli 1911.

ACAD.
LIBR. KAT
BIBL.

Erlangen 1911.
Druck der Universitäts-Buchdruckerei von E. Th. Jacob.

82

Gedruckt mit Genehmigung der hohen juristischen Fakultät der Universität Erlangen.

Referent: Herr Professor Dr. Rieker.

Dem Andenken meines Vaters,

meiner lieben Mutter.

Inhaltsübersicht.

Seite

Kapitel I.

Der Gesetzes- und Verordnungsbegriff.

§ 1. Vorkonstitutionelle Zeit 1
§ 2. Einwirkung der preussischen Verfassung 3
Unterscheidung in:
a) Gesetze und Verordnungen 3
b) materielle und formelle Gesetze 4
c) materielle und formelle Verordnungen 8

Kapitel II.

§ 3. **Die Stellung der Minister im allgemeinen. Ihre Befugnis zum Erlass von Verwaltungsverordnungen.**

Kapitel III.

Das ministerielle Verordnungsrecht vor dem Erlass der Verfassungsurkunde.

§ 4. Die vorlandrechtliche Periode 12
§ 5. Die Zeit des Allgemeinen Landrechts bis zur Verordnung vom 27. Oktober 1810 14
§ 6. Die spätere Zeit bis zur Verfassungsurkunde 16
a) Die Verfügungsgewalt der Minister bezüglich der ihnen unterstellten Behörden 16
b) Ihre Befugnis zur Rechtssetzung intra legem . . . 18
c) Das Verordnungsrecht zur Ausführung von Gesetzen 21
d) Das ministerielle Polizeiverordnungsrecht 22
§ 7. Das Wesen der vorkonstitutionellen Verordnung . . 23

Seite

Kapitel IV.

Das ministerielle Verordnungsrecht in Preussen nach dem Erlass der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850.

§ 8. Allgemeine Voraussetzungen für ein ministerielles Verordnungsrecht 23
§ 9. Ermächtigung der Minister zum Erlass von Ausführungsverordnungen 26
§ 10. Ministerielles Verordnungsrecht auf der Grundlage einer speziellen Rechtsnorm 27
§ 11. Fortbestehen vorkonstitutioneller Delegation zur Rechtssetzung intra legem 30
§ 12. Verordnungskompetenz des Unterrichtsministers . . 33
§ 13. Ablehnung eines selbständigen Verordnungsrechts desselben 35
§ 14. Das ministerielle Polizeiverordnungsrecht 38

Kapitel V.

§ 15. **Die Publikation der ministeriellen Verordnungen.**

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Deutsches Staatsrecht, in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. Bd. II, 1904.

Anschütz: Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preussischem Staatsrecht. 1900.

Arndt: Die Verfassungsurkunde für die preussischen Staaten. 5. Aufl. Berlin 1904.

Arndt: Selbständiges Verordnungsrecht. 1902.

Arndt: Über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des preussischen Unterrichtswesens, im Archiv für öffentliches Recht. 1886.

v. Brauchitsch: Die neuen preussischen Verwaltungsgesetze. 14. Aufl. 1896.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.

Entscheidungen des preussischen Oberverwaltungsgerichts.

Förster-Eccius: Preussisches Privatrecht. 1896.

Haenel: Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

Hubrich: Die reichsgerichtliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach preussischem Staatsrecht, in Annalen des Deutschen Reichs. 1904.

Jellinek: Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 3. Aufl. Freiburg und Leipzig 1895.

Laband: Zur Lehre vom Budgetrecht, im Archiv für öffentliches Recht. 1886.

Koch: Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten. 8. Aufl. 1884–1886.

Meyer, G.: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, bearbeitet von Anschütz. 6. Aufl. Leipzig 1905.

v. Rönne: Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. 4. Aufl. Leipzig 1881.

v. Rönne: Ergänzungen und Erläuterungen des Allgemeinen Landrechts für die preussischen Staaten. 7. Ausg. Berlin 1885.

Rosin: Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen.

v. Stengel: Preussisches Staatsrecht. 1894.

Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl. 1895/97.

Kapitel I.

Der Gesetzes- und Verordnungsbegriff.

§ 1.

Vorkonstitutionelle Zeit.

In der vorkonstitutionellen Periode Preussens wurde hinsichtlich der Benennung der Gesetze keine feste Richtschnur eingehalten. Es wechselten die Bezeichnungen wie Gesetz, Verordnung, Deklaration, Instruktion, Edikt, Reglement u. s. w., ohne dass mit dem einzelnen Worte ein bestimmter Begriff verbunden war. Da indessen die gesetzgebende Gewalt vor der Verfassung dem Könige allein zustand, kam es auf die Benennung auch nicht an; es genügte eben, dass jede von dem Könige getroffene Anordnung allgemein verbindliche Kraft erlangen konnte. Dem Inhalte nach[1]) war es aber auch schon damals erforderlich, dass dadurch Rechte und Verbindlichkeiten der Einwohner des Staates geregelt wurden.

Wenn man auch hinsichtlich der Benennung der Gesetze keinen Unterschied machte, so trennte doch die Wissenschaft[2]) und gegebenenfalls auch das Rechts-

1) Vgl. Foerster-Eccius, Pr. Privatrecht 1896 Bd. I S. 36.

2) Vgl. Hubrich: Die reichsgerichtliche Judikatur S. 803.

leben scharf solche Anordnungen des Königs bezw. seiner Organe mit Rechtsnorminhalt von solchen ohne diesen.

Die Erlasse, welche eine Rechtssetzung enthielten, bezeichnete man als Gesetze im weiteren Sinne. Unter diesen charakterisierte man die Anordnungen des Königs, die dieser allein kraft der ihm zustehenden Gesetzgebungsgewalt erlassen hatte, als Gesetze im engeren Sinne. Diesen eigentlichen Gesetzen durften die Anordnungen der Behörden, z. B. der Minister nicht entgegenlaufen.

v. Rönne[1]) unterscheidet nach der Entstehungsform zwischen förmlichen Gesetzen, Kabinettsordern und Verfügungen der höheren Staatsbehörden innerhalb ihres Bereichs. Zu den ersteren rechnet er diejenigen Erlasse, die auf dem vorgeschriebenen Wege vorher beraten und unter Mitwirkung der beratenden Staatsbehörden vollzogen sind. Zur Beratung der Erlasse war in der ersten Zeit die Gesetzeskommission[2]) berufen, sodann der 1817 errichtete Staatsrat[3]), an dessen Stelle 1823 die Provinzialstände[4]) traten. Schliesslich wurden durch das Patent vom 3. Februar 1847 (GS. S. 33) die ständischen Ausschüsse bezw. der vereinigte Landtag mit der Mitwirkung beauftragt.

Zu den Kabinettsordern zählt v. Rönne dagegen die nur von dem Könige vollzogenen und an eine bestimmte Staatsbehörde gerichteten Verordnungen.

---

1) Vgl. v. Rönne, Staatsrecht. S. 74/76.

2) Vgl. Patent v. 29. Mai 1771 wegen Errichtung der Gesetzeskommission (Mylius, N. C. C. Teil VII S. 337, Rabes Sammlung, Bd. I. Abt. 6 S. 510.

3) Vgl. V. v. 20. III. 1817 (GS. S. 67ff.).

4) Vgl. Gesetz v. 5. VI. 1823 (GS. S. 129).

§ 2.

Einwirkung der preussischen Verfassung.

a) Unterscheidung in Gesetze und Verordnungen.

Eine einschneidende Änderung in der Gesetzgebung Preussens brachte die Einführung der konstitutionellen Staatsform.

War vor dieser Zeit der König der alleinige und unumschränkte Gesetzgeber gewesen, so wurde nunmehr dieses absolute Recht des Monarchen in erheblichem Masse beschränkt.

Nach den preussischen Verfassungen vom 5. Dezember 1848 und 31. Januar 1850 wurde die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt auf den König und die beiden Häuser des Landtages gemeinschaftlich übertragen.

Von nun an treten sich Gesetz und Verordnung begrifflich gegenüber. Für die Bezeichnung als Gesetz oder Verordnung ist aber nicht so sehr der Inhalt einer Anordnung als vielmehr die Art und Weise, wie sie entstanden ist, von ausschlaggebender Bedeutung. Es hat sich der Grundsatz herausgebildet, dass man überall da ein Gesetz als vorliegend erachtet, wo die Mitwirkung der Volksvertretung eine Rolle gespielt hat; in allen anderen Fällen spricht man von Verordnungen, welche sich also als allgemeine Anordnungen des Monarchen oder der Verwaltungsbehörden darstellen und von diesen allein ohne Mitwirkung der Volksvertretung erlassen werden.

Für die Benennung als Gesetz oder Verordnung in diesem Sinne bleibt zunächst eine Prüfung des Inhalts völlig ausser Betracht. Nun pflegt allerdings das Ge-

setz in der Regel auch eine Rechtsnorm zu enthalten, während dies bei der Verordnung in der Regel nicht der Fall ist. Sollen durch solche ohne Mitwirkung der Volksvertretung erlassenen Anordnungen Rechtsnormen gesetzt werden, so ist dazu erforderlich, dass sich diese Rechtssetzung auf eine besondere[1]), durch die Verfassung unmittelbar oder mittelbar anerkannte Rechtsnorm stützt.

Kann man sich also einerseits Verordnungen denken, die eine Rechtssetzung enthalten, so gibt es andererseits — bei Berücksichtigung des Umstandes, dass für die Bezeichnung als Gesetz im obigen Sinne die Mitwirkung der Volksvertretung das Entscheidende ist — auch Gesetze, denen ein solcher Rechtsnorminhalt fehlt.

Aus dieser Betrachtung heraus gelangt die heutige Rechtswissenschaft zu der Unterscheidung von Gesetz und Verordnung im formellen Sinne einerseits und Gesetz und Verordnung im materiellen Sinne andererseits.

b) Unterscheidung in Gesetze im materiellen Sinne und Gesetze im formellen Sinne.

In der konstitutionellen Periode Preussens, namentlich seit Labands bahnbrechender Schrift „Zur Lehre vom Budgetrecht“, wird in der Rechtswissenschaft hauptsächlich die Ansicht vertreten, dass dem Worte „Gesetz“ zwei Bedeutungen zu unterstellen seien, zu deren Bezeichnung man die Ausdrücke „Gesetz im materiellen Sinne“ und „Gesetz im formellen Sinne“ in den wissenschaftlichen Sprachgebrauch eingeführt hat.

In § 2a dieser Abhandlung ist der Begriff des Gesetzes im formellen Sinne bereits dargelegt und dabei

---

1) Vgl. Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur S. 774.

betont worden, dass das Entscheidende — ohne Rücksicht auf den Inhalt — die Mitwirkung der Volksvertretung ist. Hierher gehören also gegebenenfalls auch solche Willensakte des Staates, die eine Rechtsnorm nicht enthalten.

Von dem Gesichtspunkt des materiellen Gesetzesbegriffes aus bedeutet dagegen Gesetz die „rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes“ [1]) ohne Rücksicht auf die Form, in welcher es erlassen wird. In der Regel werden die Gesetze im formellen Sinne zugleich auch Gesetze im materiellen Sinne sein. Es ist nun schon oben angedeutet, dass eine Rechtssetzung nicht notwendig in den Formen eines formellen Gesetzes erfolgen muss. Die Befugnis zur Ausübung der rechtssetzenden Gewalt können kraft einer formell-gesetzlichen Ermächtigung ausser den durch die Verfassung zur Gesetzgebung berufenen Faktoren auch andere Staatsorgane erlangen, so dass man nunmehr zu der unten zu behandelnden Unterscheidung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen kommt, von denen sich die ersteren als Gesetze im materiellen Sinne darstellen, formell dagegen Verordnungen sind, während die Verwaltungsverordnungen sowohl materiell als auch formell Verordnungen sind.

Dieser in der heutigen Rechtswissenschaft vorherrschenden Ansicht stehen nur wenige Schriftsteller, so v. Martitz, Seidler, Arndt, Hänel und Zorn ablehnend gegenüber. Sie verwerfen den begrifflichen Gegensatz von Gesetz im materiellen Sinne und Gesetz im formellen Sinne überhaupt und erkennen nur den

---

1) Vgl. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. § 54 S. 488.

formellen Gesetzesbegriff an. Nach ihren Ausführungen soll alles, was in die Form eines Gesetzes gebracht worden ist, sich materiell als die Anordnung eines Rechtssatzes darstellen. Namentlich Arndt sucht nachzuweisen, dass der Begriff des Gesetzes ohne Rücksicht auf den Inhalt rein formeller Natur sei. Für ihn bedeutet das Gesetz nur eine unbedingt verbindliche, oberste Anordnung unter Mitwirkung der Volksvertretung. Aber auch Arndt verwendet in seinen Abhandlungen oftmals Begriffe, die ihn trotz seiner prinzipiellen Gegnerschaft als der herrschenden Meinung nicht allzu fernstehend erscheinen lassen. So sagt er bei Art. 4 der Verfassungsurkunde „Gesetze[1]) (im weitesten Sinne auch Verordnungen) sog. Rechts- wie andere Verordnungen ... sind gegen jeden gleich anzuwenden".

Bei Art. 62[2]) erkennt Arndt ebenfalls als „Gesetz in einem weiteren Sinne jede Rechtsnorm, auch die nicht in Form eines Gesetzes ergangene" an.

Es ist, wie Anschütz zutreffend sagt, „ungemein[3]) belehrend und für die den Dingen innewohnende Logik beweisend, wie Arndt, der Gegner des materiellen Gesetzesbegriffes, selbst unwillkürlich dazu gedrängt wird, mit diesem Begriffe zu operieren". „An dieser Stelle seines Buches kommt Arndt der herrschenden Meinung so nahe, dass er nur noch den Entschluss zu fassen braucht, das Eigenschaftswort „weitest" mit „materiell" zu vertauschen, um sogar mit der Terminologie Labands und seiner Anhänger übereinzustimmen."

---

1) Vgl. Arndt, Verfassungsurk. S. 83/84.
2) Vgl. Arndt, Verfassungsurk. S. 230.
3) Vgl. Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien ... S. 33.

Arndt[1]) sucht nachzuweisen, dass es in Preussen noch ein „gesetzfreies“ Gebiet gebe, da Gesetz begrifflich nicht identisch sei mit der Schaffung eines Rechtssatzes. Auf diese Weise kommt Arndt znr Annahme eines selbständigen Verordnungsrechtes in Preussen in solchen Angelegenheiten, die durch die Verfassung noch nicht der Regelung durch Gesetz unterstellt seien. Gegen die Arndtsche Theorie ist einzuwenden, dass die Praxis stets Gesetz und Recht gleichgestellt hat, wie auch Art. 2 EG. BGB. erweist, der als Gesetz ausdrücklich jede Rechtsnorm bezeichnet. Das preussische Oberverwaltungsgericht äussert sich hierzu in einer Entscheidung vom 16. Mai 1888 (Bd. 16 S. 54):

„Die Unterscheidung zwischen Gesetzwidrigkeit und Rechtswidrigkeit ist unhaltbar. Soweit das nicht geschriebene objektive Recht als solches überhaupt anerkannt ist, hat es mit dem geschriebenen Gesetze gleiche Bedeutung. Wo die Gesetze . . . . der Autonomie der Gemeinden und sonstigen öffentlichrechtlichen Korporationen die übrigens selbstverständliche Schranke ziehen, dass die Statuten nicht „den bestehenden Gesetzen“ widersprechen dürfen, da ist in dieser durch das Allgemeine Landrecht in die Gesetzesprache eingebürgerten Redeweise unter „Gesetz“ jede objektive Rechtsnorm verstanden.“

Anschütz[2]) hält mit Recht diese Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für in jedem Punkte zutreffend, und zwar gilt sie seiner Ansicht nach nicht bloss für die Gemeindeautonomie, sondern für jeden Akt der Gemeinde und Staatsverwaltung. Theorie und

1) Arndt, Selbständiges Verordnungsrecht S. 32.

2) Vgl. Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien etc. S. 34.

Praxis können den materiellen Gesetzesbegriff nicht entbehren; und auch die Gegner dieser Theorie müssen oftmals mit Begriffen arbeiten, die von dem materiellen Gesetz eigentlich durch nichts anderes als durch die Bezeichnung verschieden sind. Nach der richtigen Ansicht ist Gesetz ein „materieller Begriff, der die verbindliche Anordnung einer Rechtsnorm von Rechts wegen bedeutet[1])."

c) Unterscheidung in materielle und formelle Verordnungen.

Die oben für die Gesetze vorgenommene Zweiteilung in solche im formellen Sinne und solche im materiellen Sinne kann man auch bei den Verordnungen machen. Verordnungen im materiellen Sinne sind Dienstbefehle der Verwaltungsbehörden ohne Rechtsinhalt. Die Verordnungen im formellen Sinne sind dagegen Anordnungen, welche ohne Mitwirkung der Volksvertretung zustande gekommen sind, ohne dass es für diesen Begriff auf ihren Inhalt ankommt. Enthalten diese letzteren Anordnungen inhaltlich einen Rechtssatz, gehören sie also materiell zu den Gesetzen, so nennt man sie „Rechtsverordnungen". Sind sie dagegen sowohl formell als auch materiell Verordnungen, so bezeichnet man sie als „Verwaltungsverordnungen".

Dieser Unterschied ist in der Literatur beinahe allgemein anerkannt[2]). Die Verwaltungsverordnungen stellen sich als ein Ausfluss[3]) des Verhältnisses der

1) Vgl. Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur S. 784.

2) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs S. 564 Anm. 2.

3) G. Meyer, a. a. O. § 159 S. 572.

Über- und Unterordnung dar, welches unter den Verwaltungsorganen besteht, sie werden vom Monarchen[1]) an die Behörden oder von den höheren Behörden an die ihnen unterstehenden Verwaltungsorgane erlassen. Die Verwaltungsverordnungen binden also direkt nur die einzelnen Behörden, nicht die Untertanen. In der Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den königlich preussischen Staaten vom 23. Oktober 1817 Abschnitt II § 6 wird ausdrücklich ausgesprochen, dass die Regierungen den Verfügungen der ihnen vorgesetzten Ministerien prompte und gebührende Folge zu leisten hätten und für die Verzögerung der Ausführung derselben verantwortlich blieben. Den Regierungen sind wiederum die zu ihrem Ressort gehörigen Beamten und Behörden ihres Verwaltungsbezirks untergeordnet.

Die Rechtsverordnungen richten sich dagegen nicht an die Behörden, sondern sie enthalten Rechtsvorschriften für die Untertanen direkt.

Abweichend hiervon ist Arndt[2]) der Ansicht, dass „auch die Verwaltungsvorschrift sich mit Gebot und Verbot an die Untertanen wenden und (ebenso wie die Gesetze) in die Rechtsphäre eingreifen kann". Den Unterschied zwischen Gesetz und Verwaltungsvorschriften findet er nicht in dem Inhalte, nämlich nicht darin, dass in „Gesetzen Rechtsnormen und in Verwaltungsvorschriften keine Rechtsnormen" enthalten sein dürften, sondern lediglich darin, dass das Gesetz „Ausfluss der höchsten Gewalt" sei, während die Verwaltungsvorschriften nicht vom Gesetzgeber erlassen seien. Auch

1) v. Stengel, a. a. O. S. 172.

2) Vgl. Arndt, Selbständiges Verordnungsrecht S. 23 (Zeile 18/19).

hier kommt man um die oben erwähnte begriffliche Scheidung in materielle und formelle Verordnungen nicht herum, man wird mit der herrschenden Theorie daran festhalten müssen, dass[1]) die Verordnung an sich ein materiell dem Gebiete der Verwaltung angehöriger Akt ist. Natürlich ist es möglich, dass in der zunächst für Verwaltungsakte vorgesehenen Form ausnahmsweise auch eine Rechtsnormierung enthalten ist.

Kapitel II.

§ 3.

Die Stellung der Minister im allgemeinen. Ihre Befugnis zum Erlass von Verwaltungsverordnungen.

Für die vorlandrechtliche Periode galt als Spitze der Verwaltung der Geheime Rat, eine kollegialische Behörde, die seit Joachim Friedrich bestand und vom Grossen Kurfürsten reorganisiert wurde. Eine völlige Umgestaltung in der Verwaltung trat unter Friedrich Wilhelm I. ein, der im Jahre 1723 drei Ministerien schuf. Die oberste Leitung hatte nunmehr das Generaldirektorium (General-, Ober-, Kriegs-, Finanz- und Domänendirektorium), während die auswärtigen Angelegenheiten dem Kabinettsministerium übertragen wurden. An dritter Stelle war das Justizdepartement unter dem Grosskanzler zu nennen. Die Stein-Hardenbergsche Reform brachte dann im Jahre 1808 eine erneute Umwälzung auf dem Gebiete der Verwaltung hervor. Es traten jetzt fünf

1) Vgl. Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur S. 785.

Ministerien und zwar für innere, für äussere Angelegenheiten, für Finanzen, Krieg und Justiz an die Spitze. Ein wichtiger Unterschied gegenüber der früheren Zeit bestand darin, dass jetzt die Ministerien einen nach Materien allein bestimmten Wirkungskreis erhielten und nicht wie früher nach Materien und Provinzen geordnet waren. Die Einrichtung der Ministerien war bürokratisch; sie waren einer Person, dem Ressortminister, unterstellt. Im Verhältnis zueinander waren sie gleichberechtigt. In den nächstfolgenden Jahren wurden vom Ministerium des Innern noch vier andere Ministerien abgetrennt: Das Kultusministerium, das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, das Ministerium für Handel und Gewerbe und schliesslich im Jahre 1879 das Ministerium der öffentlichen Arbeiten.

Die Minister sind die höchsten Beamten des preussischen Staates. Sie nehmen eine Doppelstellung ein: einerseits gehören sie zum Staatsministerium, der Vereinigung sämtlicher Minister, andererseits sind sie die dem Könige unmittelbar untergebenen, selbständigen und verantwortlichen Leiter eines bestimmten Staatsverwaltungszweiges.

Als oberste Verwaltungsbehörde sind sie, entsprechend dem ganzen Charakter dieser Einrichtung des Staates ohne weiteres befugt, Verwaltungsvorschriften rein instruktioneller Natur an die ihnen unterstellten Behörden zu erteilen. Dass diese den Verwaltungsverordnungen der Minister unbedingt Folge leisten müssen, ergibt schon die oben erwähnte Verordnung vom 23. Oktober 1817.

Anders steht es freilich mit der Frage, ob den Ministern die Befugnis zuzusprechen ist, in ihren Ver-

ordnungen eine Rechtssetzung zu treffen, d. h. Rechtsverordnungen zu erlassen.

Bei Prüfung dieser Frage, die in folgendem den Gegenstand der Untersuchung bilden wird, muss man zeitlich zwei grosse Perioden unterscheiden, die vorkonstitutionelle Periode und die Zeit nach Emanation der Verfassung vom 31. Januar 1850.

Innerhalb der ersten Periode heben sich wieder drei Zeitabschnitte heraus:

1. Die Zeit vor Erlass des Allgemeinen Landrechts,
2. die Zeit vor der Verordnung vom 27. Oktober 1810 und
3. die spätere Zeit.

Kapitel III.

Das ministerielle Verordnungsrecht in Preussen vor dem Erlass der Verfassungsurkunde.

§ 4.

Die vorlandrechtliche Periode.

Zunächst sei mit einigen Worten auf die vorlandrechtliche Periode Preussens eingegangen. Vor dem Erlass des Allgemeinen Landrechts besass in Preussen nur der erklärte Wille des Königs Gesetzeskraft und zwar insoweit, als er auf Festsetzung einer objektiven Rechtsnorm gerichtet war.

Über die Frage, wie die in jener Zeit von den Ministern publizierten Verordnungen zu beurteilen sind, gibt die Entscheidung des Reichsgerichts vom 24. Januar 1885 (RG. Bd. 13 S. 215ff.) bedeutsamen Aufschluss.

In Betracht zu ziehen sind vor allem die in jener Entscheidung erwähnte Notifikation Friedrich Wilhelms I. an das „Geheimbe Justiz-Kollegium vom 25. März 1719 sowie das Reskript an das Kammergericht vom 3. Januar 1728, welche über die Publikation von Edikten und Patenten Bestimmungen trafen, die ihrer Tendenz nach verhindern sollten, dass irgend eine Abweichung von des Königs Willen möglich werde", und die den Untertanen stets vergegenwärtigen sollten, dass „niemand anders als der König absolut zu befehlen habe". Auf Grund dieser Vorschriften sind daher die von den Ministern publizierten Reskripte, welche als „auf Seiner Königlichen Majestät Allergnädigten Spezialbefehl" erlassene bezeichnet sind, immer, selbst wenn sie Normen allgemeiner Natur enthielten, als Gesetze angesehen und auch als solche befolgt worden und zwar, „weil das Beruhen ihres Inhalts auf dem erklärten Willen des Königs nicht zweifelhaft erschien".

Die gleiche Frage behandelt in demselben Sinne das Erkenntnis des Reichsgerichts vom 5. Oktober 1891 (RG. Bd. 28 S. 303). Hier kommt die Generalorder und Instruktion für die niederschlesischen Steuerräte wegen zu errichtender Feuersozietät vom 6. Juni 1742 in Frage, die durch Verfügung des damaligen schlesischen Provinzialministers Grafen Münchov der Kriegs- und Domänenkammer zu Breslau mitgeteilt worden war. Nach den oben gemachten Ausführungen müsste man annehmen, dass eine Verordnung der Minister nur dann als auf Grund eines königlichen Befehls ergangen anzusehen war und nur dann Gesetzeskraft hatte, wenn sie mit dem Vermerk „auf Seiner Königlichen Majestät Allergnädigsten Spezialbefehl" versehen war.

Da nun die Generalorder und Instruktion von 1742

weder vom Könige unterzeichnet noch als ein „auf Allerhöchsten Spezialbefehl“ ergangener Erlass äusserlich kenntlich war, so war es zweifelhaft, ob hiernach die Eigenschaft des Erlasses als Gesetz beansprucht werden konnte. Das Reichsgericht erachtet jedoch eine solche strenge Formvorschrift nicht für erforderlich, sondern hält es bei Erlassen, die sich als Kundgebungen des königlichen Willens darstellen, ohne diesen Vermerk zu enthalten, nicht für ausgeschlossen, dass der Nachweis des Allerhöchsten Gesetzesbefehls anderweit erbracht wird.

Macht man also die Gesetzeskraft eines ministeriellen Erlasses davon abhängig, dass er auf einem ausdrücklichen oder wenigstens vermuteten, dann aber nachzuweisenden Spezialbefehl des Königs beruht, so ergibt sich daraus, dass ministerielle Verordnungen ohne diese Erfordernisse sich nur als Verwaltungsvorschriften für die einzelnen unterstellten Behörden darstellen, ohne sich direkt an die Untertanen mit Gebot oder Verbot zu wenden.

Für den absoluten Staat Preussen vor dem Jahre 1794 waren mithin neben den vom Könige unmittelbar erlassenen Gesetzen auch diejenigen Normen als verbindlich anzusehen, die kraft der von dem Monarchen erteilten Verordnungsbefugnis geschaffen wurden.

§ 5.

Die Zeit des Allgemeinen Landrechts bis zur Verordnung vom 27. Oktober 1810.

Diesen Zustand änderte im wesentlichen auch nicht die Einführung des Allgemeinen Landrechts für die preussischen Staaten. In Frage kommen folgende Bestimmungen des II. Teils Titel 13:

§ 6: „Das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, ist ein Majestätsrecht."

§ 16: „Soweit die Besorgung gewisser zu den Rechten und Pflichten des Staats gehörender Angelegenheiten und Geschäfte den Beamten des Staats vermöge ihres Amtes obliegt, muss diesen, innerhalb der Grenzen ihres Auftrages, ebenso wie dem Landesherrn selbst, Folge geleistet werden."

Von grosser Bedeutung ist § 10 Teil II Titel 17 ALR: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei."

Aus diesen Bestimmungen ist der Schluss zu ziehen, dass den Ministern als den höchsten Beamten des Staats innerhalb ihres Auftrages das Recht zustand, die jedesmal erforderlichen Verfügungen zu erlassen. Ihren Vorschriften musste ebenso Folge geleistet werden wie denen des Landesherrn; da sie ihren Auftrag von dem alleinigen Gesetzgeber, dem Könige, herleiteten, galten ihre Anordnungen als die seinigen und waren für die Untertanen bindend. Auf Grund des zit. § 10 war den Ministerialerlassen aber nur dann die Kraft von extern wirkenden allgemeinen Vorschriften gegeben, wenn sie den ihnen dort gesetzten Rahmen nicht überschritten. Dieses erklärt sich daraus, dass die Ministerialerlasse[1]) materiell Anordnungen auf dem Gebiete der Verwaltung waren. Es können nämlich in der Regel von den

---

1) Vgl. Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur S. 862.

Staatsbehörden verpflichtende Rechtsvorschriften nur geschaffen werden, wenn ihnen innerhalb bestimmter Grenzen durch besondere Gesetze die Ermächtigung erteilt ist, Anordnungen von allgemeiner Gültigkeit zu treffen, entweder um vorhandene Gesetze auszuführen, oder um die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten (vgl. ALR. II, 17 §§ 10, 11).

Eine besondere Regelung hatten die Justizministerialerlasse erfahren, die eine kurze Zeit hindurch gesetzliches Ansehen genossen. Den Ausgangspunkt für diese weitergehenden Befugnisse bildete das Hofreskript vom 6. März 1806[1]), nach welchem die Reskripte des Justizministers, die in der Ediktsammlung und in dem neuen Archiv Aufnahme gefunden hatten, auch ohne anderweitige Veröffentlichung einem Deklarativgesetz gleichgestellt wurden. Nach Eingehen dieser Sammlungen wurde durch das Reskript vom 3. November 1810 (Mathis Jur. Monatsschrift IX S. 511) diese bisher nur für die Hofreskripte geltende Bestimmung auf die einfachen Ministerialreskripte übertragen, die der zweite Abschnitt der Juristischen Monatsschrift enthielte.

§ 6.

Die spätere Zeit bis zur Verfassungsurkunde.

a) Die Verfügungsgewalt der Minister bezüglich der ihnen unterstellten Behörden.

War es nach den Vorschriften des Allgemeinen Landrechts immerhin schwer zu bestimmen, inwieweit eine nur von den Ministern erlassene allgemeine Verordnung eine Rechtsnormierung erhalten durfte, so wurde dieses anders mit der neuen Organisation der Staats-

1) Vgl. v. Rönne, Staatsrecht. S. 76 Anm. 6.

behörden, durch die dieser Zweig der Staatsverwaltung durch spezielle Vorschriften geregelt und die Befugnisse der Minister schärfer umgrenzt wurden. Am einschneidendsten war die Verordnung vom 27. Oktober 1810 (GS. S. 3ff.) über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der preussischen Monarchie. Als die eigentliche Bestimmung der Ministerien wird es hier bezeichnet, Vorschriften über die Verwaltung unter ihrer Verantwortlichkeit zu erteilen, die Gesetze vorzubereiten und darüber zu wachen, dass sie überall befolgt werden. Jeder Staatsminister hat die in sein Departement gehörigen neuen Gesetze und Abänderungen vorzubereiten, sodann den Entwurf im Staatsministerium vorzutragen und beraten zu lassen. Nur in den Fällen, welche spezielle Ressortgegenstände betreffen, konnte auch der Staatsminister, zu dessen Ressort sie gehörten, unmittelbar den Erlass von Kabinettsorders beantragen, welche ihm dann zur weiteren Veranlassung zugefertigt wurden. Weiter heisst es dann in der Verordnung: „Jeder Minister und Chef einer Abteilung verfügt an die ihm untergeordneten Behörden für sich allein, an andere nicht ohne Rücksprache und Gemeinschaft mit dem ihnen vorgesetzten Minister oder Departementchef". In denjenigen Angelegenheiten also, bei denen ein Gegenstand der Verwaltung in die Machtsphäre eines anderen Ministers übergreift, muss eine Rücksprache der beteiligten Chefs erfolgen und gemeinschaftlich verfahren und verfügt werden. Können sich die Ressortchefs nicht einigen, so ist (nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 [GS. S. 10]) die Entscheidung des Staatsrats erforderlich. Als später der Staatsrat infolge der Verordnung vom 30. März 1817 § 2 zur nur beratenden Behörde wurde, musste nach der Kabinettsorder vom 3. No-

vember 1817 Nr. 8, 7 die Angelegenheit dem Staatsministerium unterbreitet werden.

b) Die Befugnis zur Rechtssetzung intra legem.

Die Verfügungsgewalt der Minister wird indessen durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 (GS. S. 3ff.) nicht bloss auf die ihnen unterstehenden Behörden beschränkt, es wird ihnen vielmehr durch eine fernere Bestimmung auch eine selbständige Verfügungsbefugnis in ihrer Verwaltung eingeräumt, indem es dort heisst: „Die Minister verfügen in ihrer Verwaltung auf ihre Verantwortlichkeit, jedoch sind folgende Gegenstände an Unsere (des Königs) Allerhöchste Genehmigung gebunden, die also eingeholt werden muss:

I. Alle Gesetze, Verfassungs- und Verwaltungsnormen, es mag auf neue oder Aufhebung und Abänderung der vorhandenen ankommen."

Das den Ministern hierdurch allgemein zugestandene Verfügungsrecht innerhalb ihrer Verwaltung wäre nun aber infolge der in jener Verordnung getroffenen Ausnahme, dass alle „Verwaltungsnormen" an die Genehmigung des Königs gebunden sein sollten, nahezu gegenstandslos, wollte man unter Verwaltungsnorm jede von einem Minister erlassene allgemeine Verwaltungsvorschrift verstehen. Eine derartige Auffassung verträgt sich nicht mit dem Sinne der Verordnung vom 27. Oktober 1810. Es bedürfen vielmehr dieser oben erwähnten Genehmigung des Königs die Minister nur dann, wenn sie Bestimmungen treffen, die sich als Gesetze im materiellen Sinne darstellen. Wertvolles Material für diese Auffassung bietet die Kabinettsorder vom 24. August 1837 (GS. S. 143) über die Befugnisse des Justizministers zur Erteilung von Geschäftsinstruktionen.

Hiernach ist der Justizminister zur Abänderung solcher Bestimmungen, die sich nicht als materielle Vorschriften der Legislation kennzeichnen, in pflichtgemässer Erwägung der Umstände befugt, ohne nach dem organischen Gesetz vom 27. Oktober 1810 die unmittelbare Genehmigung des Königs einholen zu müssen.

Das Verordnungsrecht der Minister zur Rechtssetzung intra legem wird auch durch weitere gesetzliche Bestimmungen gewährleistet, aus denen hervorgeht, dass die Minister befugt sind, auch ohne besondere Autorisation solche Verfügungen zu erlassen, welche das Gesetz nicht ändern oder nicht eine gesetzliche Deklaration enthalten. Doch ist es ihnen grundsätzlich versagt, verpflichtende allgemeine Rechtsvorschriften zu geben. Diese Grundsätze werden in der Kabinettsorder vom 4. Juli 1832 (GS. S. 181) ausgesprochen mit den Worten:

„Ich billige übrigens, dass Sie (der Staatsminister) die bloss reglementarischen Verfügungen des Ministerii und solche, durch welche die Zweifel der Behörden über die Auslegung und Anwendung des Gesetzes in einzelnen Fällen beseitigt werden, nicht in die Zusammenstellung aufgenommen haben, da die Ministerien zum Erlasse solcher Verfügungen, welche das Gesetz nicht ändern oder nicht eine gesetzliche Deklaration enthalten, ohne besondere Autorisation befugt sind."

Eine sehr umfangreiche Delegation enthält die Kabinettsorder vom 29. März 1837 (GS. S. 71), in der die Minister der Justiz, des Innern und der Polizei ermächtigt wurden, in den Orten, welche bei Grenzregulierungen als Gebietsteile der Monarchie anerkannt oder infolge eines Austausches an dieselbe abgetreten worden sind, den Zeitpunkt zu bestimmen, mit welchem die

preussische Gesetzgebung in den neu erworbenen Gebieten eingeführt werden soll.

Die früher dem Justizminister zukommende selbständigere Stellung wurde in dieser Zeit eingeschränkt. Nach der Kabinettsorder vom 6. September 1815 (GS. S. 198) durfte er zwar in allen Gegenständen der Justizpflege, welche nicht unter die Entscheidungen durch Urteil und Recht fallen, Anordnungen mit verbindlicher Kraft erlassen. Auf der anderen Seite wurde aber in obiger Kabinettsorder auch festgelegt, dass die Gerichtshöfe insoweit durchaus selbständig und unabhängig handeln sollten, als ihre Entscheidungen, die jetzt keiner anderen Autorität als der der Gesetze unterstellt sein sollten, in Frage stünden. Damit wurde dem Justizminister die Macht genommen, für die ihm untergeordneten Gerichte durch Verfügungen seinerseits Rechtsregeln vorzuschreiben, nach denen die Gerichte in ihrer Rechtsprechung sich zu richten hätten. Für die Zukunft sollten sie sich nur an das Gesetz halten dürfen.

Durch die Prozessgesetzgebung vom 21. Juli 1846 (GS. S. 291 ff.) und das Organisationsgesetz vom 2. Januar 1849 (GS. S. 11) wurde ferner das Recht des Justizministers, als oberste Beschwerdeinstanz zu fungieren, soweit ihm diese Befugnis durch die Kabinettsorder vom 6. September 1815 (GS. S. 198) bezw. durch die bereits weiter oben zitierte Verordnung vom 24. August 1837 (GS. S. 143 ff.) zugestanden war, beseitigt, freilich mit Ausnahme der Fälle von Verzögerung und Verweigerung der Rechtspflege[1]).

Der betreffende § 35 der Verordnung vom 2. Januar 1849 bestimmt nämlich, dass nur solche Beschwerden,

---

1) Vgl. Förster-Eccius, I S. 79.

welche die Disziplin, den Geschäftsbetrieb oder Verzögerungen betreffen (§ 37 Verordnung vom 21. Juli 1846), hinsichtlich aller Rechtsangelegenheiten im Aufsichtswege, demnach schliesslich durch den Justizminister zu erledigen sind.

c) Das Verordnungsrecht zur Ausführung von Gesetzen.

Durch vorstehende Untersuchungen ist nachgewiesen, dass die Minister sowohl Verwaltungsvorschriften als auch Verordnungen intra legem erlassen durften.

Durch eine ausdrückliche, gesetzliche Ermächtigung konnten die Minister aber auch die weitergehende Befugnis erhalten, die zur Ausführung vorhandener Gesetze und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erforderlichen allgemeinen Verordnungen zu erlassen. So wird z. B. in der Kabinettsorder vom 17. Oktober 1833 (GS. S. 119, 120) der Staats- und Justizminister beauftragt, die Gerichte auf die anderweitigen Erinnerungen über einzelne Anweisungen der Instruktion (vom 1. Juni 1833 betreffend den Mandats-, summarischen und Bagatellprozess) zu belehren und zu bescheiden. Als weiterer Beleg dient die Verordnung vom 2. Januar 1849 (GS. S. 1 ff.) über die Aufhebung der Privatgerichtsbarkeit und des eximierten Gerichtsstandes, sowie über die anderweitige Organisation der Gerichte. Im § 41 dieser Verordnung wird dem Justizminister die Ausführung derselben aufgegeben. Er soll den Gerichtsbehörden die erforderlichen weiteren Anweisungen erteilen. Wo die Ausführung wegen besonderer Bedenken und örtlicher Hindernisse bis zum 1. August 1849 (d. h. bis zum Inkrafttreten der Verordnung) nicht möglich sein sollte, ist von ihm der hierdurch notwendig werdende

spätere Zeitpunkt zu bestimmen und öffentlich bekannt zu machen.

d) Das ministerielle Polizeiverordnungsrecht.

Das Allgemeine Landrecht erklärte im § 6 Teil II Titel 13 das Recht, allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wiederaufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, für ein Majestätsrecht.

Durch die Verordnung vom 26. Dezember 1808 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden wurden dann die Provinzialregierungen ermächtigt, mit Genehmigung der höheren Polizeibehörde in Polizei- und Landesangelegenheiten solche Bestimmungen zu treffen, die keine härteren Strafen als die Gesetze androhten. Die Befugnis, allgemeine Verbote und Strafbestimmungen — immer mit Genehmigung der höheren Behörde — innerhalb gewisser Grenzen anzuordnen, erhielten die Provinzialregierungen durch die Geschäftsinstruktion für die Regierungen vom 23. Oktober 1817.

Mit Rücksicht[1]) auf diese Vorschriften wurde durch den Beschluss des Staatsministeriums vom 7. Januar 1845 (JMBl. S. 34) festgestellt, dass „die Ausübung des im § 6 Teil II Titel 13 des Allgemeinen Landrechts gedachten Majestätsrechts, allgemeine Polizeiverordnungen zu erlassen, verfassungsmässig den Verwaltungsministerien insoweit zuständig sei, als dieselben für ermächtigt gehalten werden müssen, polizeiliche Anordnungen und Strafbestimmungen innerhalb der polizeilichen Strafgewalt zu erlassen und deren Erlass von seiten der Regierungen zu genehmigen."

1) v. Rönne, Staatsrecht. § 93 S. 380.

§ 7.

Das Wesen der vorkonstitutionellen Verordnung.

Zu einer richtigen Beurteilung[1]) des Wesens einer vorkonstitutionellen Verordnung gelangt man erst bei Berücksichtigung des Umstandes, dass hier unter „Verwaltung“ ein weitergehender Begriff als gewöhnlich zu verstehen ist. Man hat bei der Interpretation jener Verordnungen „Verwaltung“ zu identifizieren mit „Staatsgewalt in ihrer Wirksamkeit“ mit Einschluss der Rechtssetzung. Diese „Staatsgewalt in ihrer Wirksamkeit“ legt die Verordnung vom 27. Oktober 1810 den Ministern bei. Der König beansprucht bezüglich der Rechtssetzung — dies ergibt sich aus den Worten der Verordnung: Alle Gesetze u. s. w. — nur „die Entscheidung über alles, was dem bestehenden Zustande gegenüber etwas Neues oder eine Änderung bedeutet“[2]). Hält man sich diese Tatsache vor Augen, so muss man ohne weiteres anerkennen, dass darin die Befugnis der Minister zur Rechtsnormierung intra legem wurzelt.

Kapitel IV.

Das ministerielle Verordnungsrecht in Preussen nach dem Erlass der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850.

§ 8.

Allgemeine Voraussetzungen für ein ministerielles Verordnungsrecht.

Die Einführung der konstitutionellen Staatsform in Preussen hat durch die ihr eigene Gruppierung der

1) Vgl. Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur S. 912 Anm. 2.

2) Hubrich, a. a. O.

Staatsfunktionen auf dem Gebiete der Gesetzgebung neue Grundlagen und Voraussetzungen geschaffen, die von denen der vorkonstitutionellen Zeit erheblich abweichen. Schon durch Art. 60 der oktroyierten Verfassungsurkunde für den preussischen Staat vom 5. Dezember 1848 (G.S. S. 375ff.) wurde die ausschliessliche Befugnis des Königs zur Gesetzgebung beseitigt und an ihre Stelle die Übereinstimmung des Königs und der beiden Kammern des Landtages gesetzt. Auch nach Art. 62 der VU. vom 31. Januar 1850 wird die gesetzgebende Gewalt gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt, ihre Übereinstimmung ist zu jedem Gesetz erforderlich. Das Prinzip des Art. 62 ist indessen durch zwei Bestimmungen des Verfassung selbst durchbrochen. Einmal ist dem Könige eine einseitige Rechtsetzung auf Grund des Art. 63 zugestanden, der ihn ermächtigt, sogenannte Notverordnungen zu erlassen. Sodann gibt ihm eine ähnliche Befugnis Art. 45 Satz 3, der ihm das Recht überträgt, die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen zu erlassen. Damit[1]) wird der König zur Rechtssetzung intra legem, soweit es zur Ausführung der Gesetze nötig ist, generell ermächtigt. Die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsverordnungen ist ihm durch Satz 1 Art. 45: „Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu“ schon gewährleistet worden.

Von einem ministeriellen Verordnungsrecht erwähnt die Verfassung nichts; es ist daher zu prüfen, ob die bis 1850 geltenden Ermächtigungen der Minister zum Erlass von Verordnungen nach der Verfassung bei Bestand geblieben sind.

---

1) Vgl. Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur. S. 808.

Ebenso sind die Einzelerlasse, die über die Frage ergangen sind, zu berücksichtigen.

Zunächst wird man ohne weiteres sagen müssen, dass die Minister kraft ihrer Stellung als oberste Beamte des Staates befugt sind, reglementarische Anordnungen jeder Art innerhalb ihres Ressorts zu erlassen.

Ebenso unbedenklich ist die Zulässigkeit einer ausdrücklichen Delegation des dem Könige als solchem zustehenden Verordnungsrechts. Ein Verordnungsrecht aber mit der Befugnis, selbständig allgemein gültige Rechtsnormen zu schaffen, steht ihnen in ihrer Eigenschaft als oberste Staatsbeamte grundsätzlich nicht zu.

Soweit jedoch spezielle gesetzliche Rechtsnormen die Minister zum Erlass von Rechtsverordnungen autorisieren, wird man ihnen die Ermächtigung zusprechen müssen, innerhalb ihres Ressorts auch solche Verordnungen zu erlassen. Es ist nun aber nicht notwendig, dass die spezielle Rechtsnorm stets ein gemäss Art. 62 ergangenes Gesetz oder ein Verfassungsartikel sein muss, es genügt vielmehr, wenn auch eine Spezialklausel[1]) des vorkonstitutionellen Rechts vorliegt und zwar nicht nur des gesetzten, sondern auch des Gewohnheitsrechts. Dass aber diese Spezialklauseln der vorkonstitutionellen Periode auch nach der Verfassung bei Bestand geblieben sind, wird durch den Art. 109 der VU. erwiesen: „Alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen, welche der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufen, bleiben in Kraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden."

1) Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur. S. 808.

§ 9.

Ermächtigung der Minister zum Erlass von Ausführungsverordnungen.

Ein Verordnungsrecht der Minister wird man also zunächst einmal insoweit als gegeben annehmen müssen, als es ihnen vom Monarchen bezüglich der diesem zustehenden Befugnis, die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen zu erlassen, delegiert ist.

Wenn auch Art. 45 der VU. ausdrücklich nur von einer Ermächtigung des Königs zum Erlass von Ausführungsverordnungen spricht, so ist damit jedoch nicht gesagt, dass sie nun in jedem Falle der König persönlich erlassen muss; es rechtfertigt sich vielmehr unter Berücksichtigung der Staatsorganisation die Annahme, dass diese Verordnungen auch durch solche Behörden erlassen werden können, die[1]) der König damit beauftragt oder denen die Berechtigung hierzu als ein Ausfluss ihrer Amtsstellung zukommt.

Mit Laband[2]) kann man nun unterscheiden zwischen solchen Ausführungsverordnungen, die den Erlass von Rechtsvorschriften zur Ergänzung oder Detaillierung von Gesetzesregeln bedeuten, und solchen, die Anweisungen an die Behörden über die von ihnen zu entfaltende Tätigkeit enthalten, um die Anordnungen eines Gesetzes zur Vollziehung zu bringen.

In der Hauptzahl der Fälle stellen sich freilich diese Ausführungsverordnungen des Königs und der durch diesen autorisierten Minister als reine Verwaltungsvorschriften dar, und in dieser Hinsicht ist deshalb z. B.

---

1) v. Rönne, Staatsrecht. § 92.

2) Laband, Deutsches Staatsrecht I S. 565.

der diese Delegation enthaltende Art. 45 der VU. insoweit überflüssig, da die Befugnis, Verwaltungsvorschriften zu erteilen, ein charakteristiches Merkmal der vollziehenden Gewalt ist. Aber auch die Ausführungsverordnung kann „weiterhin[1]) Rechtsverordnung sein, darf sich aber nach der Absicht jener Verfassungsbestimmungen (die dem Monarchen jene Befugnis zusprechen) nicht nur instruktionsmässig an die Behörden, sondern auch rechtssatzmässig an die Untertanen wenden. Sie darf Vorschriften enthalten, welche den Gesetzestext im einzelnen ausführen, ja selbst ergänzen."

§ 10.

Ministerielles Verordnungsrecht auf der Grundlage einer speziellen Rechtsnorm.

Eine spezielle, die Minister autorisierende Rechtsnorm enthält z. B. das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850. Nach § 11 dieses Gesetzes sind die Bezirksregierungen befugt, für den Umfang ihres Verwaltungsbezirkes gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 10 Talern anzudrohen. Der Minister des Innern erhält die Befugnis, die Art der Verkündung und die Formen, von deren Beobachtung die Gültigkeit solcher Vorschriften abhängt, zu bestimmen. § 16 desselben Gesetzes gibt dem Minister des Innern auch das Recht, soweit Gesetze nicht entgegenstehen, jede polizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluss ausser Kraft zu setzen, allerdings mit der Einschränkung, dass die Genehmigung des Königs einzu-

1) Vgl. Anschütz, Deutsches Staatsrecht. S. 607.

holen ist in den Fällen, wo die polizeiliche Vorschrift von dem Könige oder mit dessen Genehmigung erlassen ist.

Auf Grund des oben erwähnten Gesetzes vom 11. März 1850 erging sodann eine ministerielle Zirkularverfügung vom 6. Juni 1850 (Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung, 1850, Nr. 228, S. 176.), die an sämtliche Regierungen und das Polizeipräsidium in Berlin gerichtet war. Da diese Verfügung nicht bloss instruktionelle Vorschriften enthielt, sondern, indem sie die Voraussetzungen feststellte, von deren Beobachtung die Gültigkeit einer Polizeiverordnung abhing, eine allgemeine, für die Gesamtheit der Staatsangehörigen verbindliche Bedeutung für sich beanspruchte, obwohl sie sich nur an einzelne Verwaltungsbehörden wandte, so fragte es sich, ob die darin getroffene Rechtssetzung wirksam war oder nicht.

Das Reichsgericht, welches diese Frage in der Entscheidung vom 1. Juli 1882 (Seufferts Archiv. Bd. 38 S. 240) behandelt, stellt zunächst fest, dass diese Verfügung sich nicht als Gesetz im formellen Sinne darstelle, da sie nicht von der Legislative ausgegangen sei. Da aber einerseits unter Gesetz, wie § 512 ZPO. erweise, jede Rechtsnorm zu verstehen sei, andererseits auch in den Motiven, die nur von Gewohnheits- und Gesetzesrecht sprechen, in keiner Weise angedeutet sei, dass eine Rechtsnorm durch eine Verfügung einer Verwaltungsbehörde nicht begründet werden könne, so stehe der Wirksamkeit der in jener Verfügung getroffenen Bestimmungen nichts im Wege.

Die Verfügung vom 6. Juni 1850 hat „insofern[1])

1) RG. Bd. 38 S. 240 in Seufferts Archiv.

für die Gesamtheit der Staatsangehörigen unmittelbar verbindliche Kraft, als sie, soweit das Gesetz hierzu ermächtigt, die Voraussetzungen näher festgestellt, von deren Vorhandensein die Gültigkeit einer Polizeiverordnung abhängt. Die Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise gewisse Handlungen unter Strafandrohung allgemein verboten oder geboten werden können, müssen nun als Teile der Rechtsordnung angesehen werden.“ Dieser Entscheidung wird man nur beipflichten können, und aus ihr den Schluss ziehen, dass durch eine auf spezieller, gesetzlicher Ermächtigung beruhende Verfügung der Minister, auch wenn sie nur an einzelne Verwaltungsbehörden gerichtet ist, eine Rechtsnorm gesetzt werden kann. Das für die Wirksamkeit Entscheidende ist dabei nur, dass die Verordnung unmittelbare Bedeutung für die Gesamtheit der Staatsangehörigen hat.

Dagegen muss den Anordnungen der Minister der Charakter als Rechtsnorm dann abgesprochen werden, wenn sich ihre Verfügungen lediglich als interne Massregeln des Verwaltungsorganismus darstellen. So hatte der Justizminister in der allgemeinen Verfügung vom 4. September 1879 betreffend die Beschaffung des Schreibwerks bei den Justizbehörden (JM. Bl. S. 308) Normatifbestimmungen für die Tätigkeit der Kanzleibeamten festgesetzt. Im § 4 gab er Anordnungen über das Quantum des von den Beamten täglich zu beschaffenden Schreibwerks sowie über die Folgen einer geringeren oder grösseren Leistung. In derartig internen, lediglich für den Geschäftsverkehr der Behörden bestimmten Vorschriften kann man aber eine Rechtssetzung nicht erblicken.

Auch nach der Ansicht des Reichsgerichts, welches

in der Entscheidung vom 19. Oktober 1883 (Seufferts Arch. Bd. 39 S. 232) zu dieser Frage ebenfalls Stellung genommen hat, lässt sich in den Bestimmungen der Verfügung vom 4. September 1879 nicht die „Kreierung einer allgemeinen Rechtsnorm finden, sondern vielmehr eine Anordnung, welche der Verwaltungschef im Interesse der Amtsdisziplin für einen bestimmten Kreis der Beamten getroffen hat."

§ 11.

Fortbestehen vorkonstitutioneller Delegation zur Rechtssetzung intra legem.

In § 8 dieser Abhandlung ist die Behauptung aufgestellt worden, dass dem Erfordernis der gesetzlichen Ermächtigung auch schon dann genügt sei, wenn Spezialklauseln des vorkonstitutionellen Rechts vorlägen, da diese durch Art. 109 der VU. aufrecht erhalten worden seien. Diese Ansicht findet ihre Bestätigung auch in der Judikatur des preussischen Oberverwaltungsgerichts, welches mehrfach hierüber zu entscheiden hatte.

Durch das Reichsgesetz vom 23. Juli 1879 Art. 3 wurde den Landesregierungen die Befugnis eingeräumt, die Erteilung der Erlaubnis zum Betriebe der Gastwirtschaft von dem Nachweise eines vorhandenen Bedürfnisses abhängig zu machen.

Es kann nicht zweifelhaft sein, dass es sich hierbei um eine Ermächtigung der Landesregierungen zum Erlass von Rechtsvorschriften handelt, welche den bestehenden Rechtszustand abändern sollten.

Auf Grund dieses Reichsgesetzes erliess dann der Minister des Innern die Bekanntmachung vom 14. September 1879, (Ministerial-Blatt für die gesamte innere

Verwaltung, 1879, Nr. 149a S. 254), deren Rechtsbeständigkeit mit der Begründung angefochten wurde, dass die Bestimmungen über die Erteilung jener Erlaubnis zum Betriebe der Gastwirtschaft in Preussen nur durch einen Akt der Gesetzgebung getroffen werden könnten.

Das Oberverwaltungsgericht hat aber diese Ansicht in seiner Entscheidung vom 5. Juni 1880 (Bd. 6 S. 264ff.) als irrig bezeichnet. Reichsrecht — so führt das Oberverwaltungsgericht aus — gehe dem Landesrecht vor, infolgedessen könne das Reichsrecht in Materien, die an sich der Ordnung der Bundesstaaten überlassen würden, bestimmen, dass in diesen die betreffenden Materien durch Gesetz oder durch einen Akt der Verwaltung geordnet werden sollten, und wer in dem letzten Falle zum Erlass der betreffenden Verordnung berufen sein sollte. In vorliegendem Falle sei diese Befugnis den Landesregierungen gegeben.

Man wird nun weiter mit dem Oberverwaltungsgericht (S. 274) annehmen müssen, dass mit der Bezeichnung „Landesregierungen“ nichts anderes gemeint ist, als dass „das Landesstaatsrecht darüber entscheiden soll, welche Organe der vollziehenden Gewalt (im Gegensatz zur Gesetzgebung) in Wirksamkeit zu treten haben“.

Die Beantwortung der Frage, ob der Minister des Innern das Recht hatte, jene Bekanntmachung vom 14. September 1879 zu erlassen, wird also nach preussischem Staatsrecht entschieden. Damit ist aber zugleich festgestellt, dass hierbei nicht die Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 in Frage kommt, da diese über die Organisation zur Handhabung der vollziehenden Gewalt keine Bestimmung trifft. In Betracht zu ziehen ist vielmehr allein die Verordnung vom 27. Oktober 1810

über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden.

Nach dieser Verordnung in Verbindung mit den oben erwähnten Kabinettsordern vom 3. November 1817 und 4. Juli 1832 haben aber die Minister die Befugnis, ohne besondere königliche Genehmigung allgemeine Verwaltungsnormen zu erlassen, soweit es sich nicht um die Abänderung oder Deklaration von Gesetzen handelt.

Um diese letzte Beschränkung handelt es sich hier aber nicht. Denn hierfür hat die Verfassungsurkunde eine ganz andere Grundlage geschaffen. Es ist nämlich „unzweifelhaft[1]), dass die authentische Interpretation eines Gesetzes nur durch einen Akt der Gesetzgebung bewirkt werden kann". Jene allgemeine Verfügung vom 14. September 1879 ändert kein Gesetz, sondern ist gemäss eines Reichsgesetzes erlassen worden, welches selbst seine Handhabung in das Ermessen der Verwaltung der Einzelstaaten gestellt hat.

Das Oberverwaltungsgericht hat sich ferner an anderer Stelle (Bd. 6 S. 52ff.) in gleichem Sinne dahin ausgesprochen, dass der Minister des Innern kraft der ihm durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 erteilten Ermächtigung vollauf befugt gewesen wäre, durch seinen Erlass vom 7. November 1878 die Titelfrage für die von den Kreisen anzustellenden Baubeamten allgemein zu regeln und damit allgemeine Rechtsregeln zu schaffen. Dass er dies in dem vorliegenden Falle nicht getan hat, lag in seinem Willen, die Befugnis ist ihm jedoch ausdrücklich zugestanden. Die vorkonstitutionelle Delegation der Minister zur Rechtssetzung intra legem ist also bestehen geblieben.

---

1) Vgl. Förster-Eccius, I S. 37.

§ 12.

Die Verordnungskompetenz des Unterrichtsministers.

Die Frage nach der Verordnungskompetenz auf Grund vorkonstitutioneller Spezialnormen ist, wenigstens für den Unterrichtsminister, in einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vom 29. September 1876 (Bd. II S. 173ff.) behandelt.

Das Oberverwaltungsgericht geht von dem Sachverhalte aus, dass am 15. Oktober 1872 von dem Minister der Unterrichtsangelegenheiten eine allgemeine Verfügung über Einrichtung, Aufgabe und Ziel der preussischen Volksschule erlassen und den Bezirksregierungen mit der Weisung zugefertigt worden war, nach Massgabe derselben, insoweit nicht gesetzliche Bestimmungen ein anderes verordnen, zu verfahren.

Auf Grund der Nr. 13 jener Verfügung, die unter den Lehrgegenständen der Volksschule für die Mädchen auch weibliche Handarbeiten aufführt, hatte die Regierung zu Potsdam mittels Verfügung vom 24. November 1874 die Einführung des Unterrichts in weiblichen Handarbeiten in den Schulen ihres Bezirks und die Aufbringung der durch die Anstellung von Lehrerinnen zur Erteilung dieses Unterrichts entstehenden Kosten von seiten der Schulgemeinden angeordnet.

Das Oberverwaltungsgericht ist der Meinung, dass die Befugnis des Ministers der Unterrichtsangelegenheiten bezw. der Regierung zu der gedachten Anordnung als gesetzlich begründet anzusehen sei und stützt sich zunächst auf § 1 Tit. II ALR., der den allgemeinen Satz enthalte, dass Schulen Veranstaltungen des Staates seien, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kennt-

nissen und Wissenschaften bezweckten. Durch diese Begriffsbestimmung sei die Grenze gezogen, über welche bei der Einführung von Unterrichtsgegenständen in den Schulen nicht hinausgegangen werden dürfe. Innerhalb dieser Grenzen aber stehe den Regierungen und in höherer Instanz dem Minister der Unterrichtsangelegenheiten vermöge der ihnen gesetzlich übertragenen Leitung und Beaufsichtigung des gesamten Elementarschulwesens die Befugnis zu, die erforderlich erscheinenden Anordnungen zu treffen.

Insbesondere seien — so führt das Oberverwaltungsgericht aus — nach § 18 Abs. 4 der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 die Regierungen auch ermächtigt, mit Genehmigung des Ministers neue Lehr- und Schulpläne einzuführen oder die bestehenden zu verändern. Auf Grund dieser gesetzlichen Vorschriften, welche gemäss Art. 112 der Verfassung bis zum Erlasse des Unterrichtsgesetzes in voller Geltung beständen, sei denn auch die Befugnis der Aufsichtsbehörden zur Einführung neuer Unterrichtsgegenstände stets anerkannt worden. Gleichzeitig wird in derselben Entscheidung die Rechtsgültigkeit der von dem Minister der Unterrichtsangelegenheiten erlassenen allgemeinen Verfügung vom 15. Oktober 1872 bejaht und festgestellt, dass sie der königlichen Sanktion nicht bedurfte. Die Revisionskläger hatten nämlich den Einwand erhoben, dass jene Verfügung Verwaltungsnormen im Sinne der Verordnung vom 27. Oktober 1810 enthalte und deshalb an die Genehmigung des Königs gebunden sei.

Es ist aber oben schon nachgewiesen worden, dass unter Verwaltungsnorm im Sinne dieser Verordnung nicht eine jede von einem Minister erlassene allgemeine Verwaltungsnorm zu verstehen ist, dass vielmehr die Minister

zum Erlass solcher Verordnungen, welche das Gesetz nicht ändern oder nicht eine gesetzliche Deklaration enthalten, auch ohne besondere Autorisation des Königs befugt sind.

Diese hier in Frage stehende allgemeine Verfügung des Unterrichtsministers ändert aber kein bestehendes Gesetz ab, sondern ist vielmehr nur „zur Ausführung des Gesetzes, des § 1 Tit. 12 Teil II ALR., kraft der ihm gesetzlich beigelegten Befugnis zur Leitung und Beaufsichtigung des gesamten Schulwesens erlassen."

Somit ist auch hier wieder ein Verordnungsrecht intra legem anerkannt worden. Trotzdem die Verfügung des Unterrichtsministers als allgemeine Anweisung eine unmittelbare, auch für Dritte verbindliche Kraft für sich beanspruchte, bedurfte sie zu ihrer Gültigkeit doch nicht der königlichen Genehmigung.

§ 13.

Ablehnung eines selbständigen Verordnungsrechts des Unterrichtsministers.

Die Theorie des formellen Gesetzesbegriffes sieht hierin die Befugnis des Unterrichtsministers, selbständig Rechtsnormen auf dem Gebiete des Elementarschulwesens aufstellen zu können.

Namentlich Arndt[1]) sucht nachzuweisen, dass der Art. 109 der Verfassungsurkunde „. . . Verordnungen, welche der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufen bleiben in Kraft, bis sie durch Gesetz abgeändert sind" nicht wörtlich aufzufassen sei. Er begründet dies mit

1) Vgl. Arndt, Über die verfassungsrechtlichen Grundlagen u. s. w. S. 532.

der Entstehungsgeschichte und der Absicht des Art. 109 und äussert sich dahin: „In Ansehung der Gesetze und Verordnungen sollte dahingestellt bleiben, auf welchem Wege ihre Abänderung zu erfolgen habe, ob auf dem Wege der Gesetzgebung oder auf dem Wege der Verordnung.“ — „Art. 109 der VU. hat somit die den Verwaltungsbehörden zustehenden Verordnungsbefugnisse nicht aufgehoben und insbesondere nicht vorgeschrieben, dass die Abänderung von Verordnungen nur noch im Wege der Gesetzgebung statthaft sei.“ Das Oberverwaltungsgericht hat aber gerade festgestellt, dass die Befugnis, Verordnungen zu erlassen, keine selbständige sei, sondern nur darauf beruhe, dass vorkonstitutionelle Gesetze diese Ermächtigung aussprechen. Gemäss Art. 112 der Verfassungsurkunde sollen solche Gesetze auch nach der Verfassung in Geltung bleiben. Diese Befugnis der betreffenden Unterrichtsverwaltungsorgane zur Rechtssetzung intra legem, ist auch nach dem Oberverwaltungsgericht „nur[1]) insofern und weil sie durch die Verfassung selbst gebildet ist“ anzuerkennen.

Bei dieser Sachlage kann man aber von einem selbständigen Verordnungsrecht des Unterrichtsministers nicht sprechen. Die Befugnis, Verordnungen von allgemein verbindlicher Kraft zu erlassen, ist dem Unterrichtsminister also ebenso wie den anderen Ministern nur gegeben, falls sich dieses Recht auf eine besondere gesetzliche Ermächtigung stützt. Sofern für die Verordnungskompetenz vorkonstitutionelle Normen in Betracht zu ziehen sind, gründet sich das Fortbestehen dieser Klauseln auf Art. 112 der VU., da, solange das im Art. 26

1) Vgl. Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur. S. 864.

der VU. angekündigte Schulgesetz nicht erlassen ist, hinsichtlich des Schulwesens die früheren gesetzlichen Bestimmungen in Kraft bleiben.

Diese Auffassung erhält eine weitere Unterstützung durch die zutreffenden Ausführungen, die das Oberverwaltungsgericht in der Entscheidung vom 19. Dezember 1899 (Bd. 37 S. 451 ff.) macht.

Als die Grundlage für die Verordnungskompetenz betrachtet das Oberverwaltungsgericht die Instruktion der Regierungen vom 23. Oktober 1817 § 2 Nr. 6, § 182 in Verbindung mit der Instruktion für die Konsistorien vom 23. Oktober 1817 § 6 und der Kabinettsorder vom 31. Dezember 1825 D. II. Da durch diese Bestimmungen — so führt die Entscheidung aus — den Regierungen neben der Aufsicht zugleich auch die Verwaltung des gesamten Elementarschulwesens zugewiesen sei, so sei damit auch die Ermächtigung erteilt, nicht nur den inneren Dienstbetrieb des Schulwesens zu regeln, sondern auch Normen aufzustellen, die „als rechtliche Grundlage der Verwaltung für jedermann verbindlich und erforderlichenfalls vom Richter anzuwenden seien." Solche Vorschriften mit allgemein verbindlicher Wirkung bedürften nun stets einer besonderen gesetzlichen Grundlage, die aber in der blossen Dienstgewalt einer vorgesetzten Amtsstelle nicht zu erblicken sei; denn durch sie könne die amtliche Gewalt der Untergebenen mit nach aussen wirkender Kraft nicht abgeändert werden.

Ein selbständiges Verordnungsrecht des Unterrichtsministers kann man somit nicht anerkennen, auch für ihn gilt wie für die übrigen Minister das Erfordernis der gesetzlichen Delegation.

§ 14.

Das ministerielle Polizeiverordnungsrecht.

Das Polizeiverordnungsrecht hat eine ausdrückliche gesetzliche Regelung erfahren. Durch das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 erhielten nach § 5 die mit der örtlichen Polizeiverwaltung beauftragten Behörden die Befugnis, nach Beratung mit dem Gemeindevorstand, ortspolizeiliche für den Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften zu erlassen. § 11 des zitierten Gesetzes gab den Bezirksregierungen das Recht, für den Umfang ihres Verwaltungsbezirks Polizeivorschriften unter Strafandrohung zu erlassen. In keinem Falle sollten aber nach § 15 solche Vorschriften Bestimmungen enthalten dürfen, die mit den Gesetzen oder Verordnungen einer höheren Instanz in Widerspruch ständen.

Durch § 78 der Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 wurde dem Landrat, durch § 76 der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 dem Oberpräsidenten das Recht gegeben, für den Umfang ihres Machtbezirks Polizeiverordnungen zu erlassen. Durch § 81 der Provinzialordnung wurde die Ermächtigung der Bezirksregierungen aufgehoben. Der Regierungspräsident erhielt jetzt unter gewissen Voraussetzungen das Recht zum Erlass von Polizeivorschriften.

Durch diese Bestimmungen wurde der Einfluss der Minister bezüglich des Erlasses von speziellen, nur für einen bestimmten Kreis geltenden Polizeivorschriften beschränkt, da sie nicht mehr wie früher, als den Provinzialregierungen das Polizeiverordnungsrecht zustand, als oberste Instanz fungierten. Die Ausübung des jetzt dem Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Land-

rat zustehenden Rechts, Polizeivorschriften zu erlassen, war nur an die Zustimmung des Provinzialrats, des Bezirksrats und des Kreisausschusses gebunden[1]).

Da aber der Erlass auch von solchen Polizeivorschriften, die eine allgemeine und nicht nur auf eine Provinz beschränkte Wirkung haben sollten, notwendig werden konnte, so legte die Gesetzgebung diese Befugnis, allgemein verbindliche Polizeivorschriften zu erlassen, den Ministern bei, allerdings nur in den Fällen, wo die Gesetze den Erlass von Polizeiverordnungen durch die zentralen Verwaltungsbehörden ausdrücklich als zulässig bezeichneten. Der diese Befugnis enthaltende § 85 der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 (GS. S. 335) wurde durch § 72 des Organisationsgesetzes vom 26. Juli 1880 abgeändert und durch § 136 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (GS. S. 195) aufrecht erhalten. Soweit nämlich „die Gesetze ausdrücklich auf den Erlass besonderer polizeilicher Vorschriften (Verordnungen, Anordnungen, Reglements u. s. w.) durch die Zentralbehörden verweisen, sind die Minister befugt, innerhalb ihres Ressorts dergleichen Vorschriften für den ganzen Umfang der Monarchie oder für einzelne Teile derselben zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung dieser Vorschriften Geldstrafen bis zum Betrage von 100 Mk. anzudrohen.

Die gleiche Befugnis steht zu:

1. Dem Minister der öffentlichen Arbeiten in betreff der Übertretungen der Vorschriften des Eisenbahnpolizeireglements;

2. dem Minister für Handel und Gewerbe in betreff der zur Regelung der Strom-, Schiffahrts- und Hafen-

---

1) v. Rönne, Pr. Staatsrecht. § 93 S. 382.

polizei zu erlassenden Vorschriften, sofern dieselben sich über das Gebiet einer einzelnen Provinz hinaus erstrecken sollen.

Zum Erlasse der in § 367 Nr. 5 StGB. für das Deutsche Reich gedachten Verordnungen sind für das ganze Geltungsgebiet dieses Gesetzes auch die zuständigen Minister befugt."

Auch für das Polizeiverordnungsrecht bestätigt sich also die Annahme, dass die Befugnis der Minister nicht in dem eigenen Rechte der Verwaltung wurzelt, sondern wie auch das Recht zum Erlass einer gewöhnlichen Rechtsverordnung auf einer gesetzlich ausgesprochenen Delegation beruht. Der Inhalt dieser Übertragung der rechtschaffenden Befugnis seitens der gesetzgebenden Faktoren ist die gesetzliche[1]) Ermächtigung der Polizeibehörden, an Stelle der Gesetzgebung Rechtsvorschriften unter Strafandrohung zu erlassen.

Jedoch ist hinsichtlich des Polizeiverordnungsrechts nicht bloss eine ausdrückliche Übertragung durch spezielle Gesetze massgebend, es genügt vielmehr, wenn die Gesetze auf den Erlass polizeilicher Vorschriften lediglich hinweisen.

Dieses ist namentlich für solche Fälle von Bedeutung, in denen „ein[2]) Reichsgesetz die Regelung einer polizeilichen Einzelmaterie im Wege der Strafverordnung den Zentralbehörden der Bundesstaaten zwar nicht selbständig delegiert, wohl aber ausdrücklich vorbehält, sofern ihnen dieselbe durch Landesgesetz übertragen ist".

Ein solches vorbehaltenes Verordnungsrecht gewährt also in Preussen der oben erwähnte § 72 des Organi-

1) Vgl. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht. S. 42.
2) Vgl. Rosin, a. a. O. S. 125.

sationsgesetzes vom 26. Juli 1880 bezw. der § 136 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 den Ministern.

Kapitel V.

§ 15.

Die Publikation der ministeriellen Verordnungen.

Die Wirksamkeit einer von den Ministern erlassenen Verordnung tritt nach aussen hin erst mit ihrer Publikation ein, durch welche die Untertanen an die erlassenen Vorschriften gebunden werden.

G. Meyer[1]), v. Rönne[2]) und andere Theoretiker vertreten die Ansicht, dass alle Verordnungen, welche Rechtsnormierungen enthalten, wie Gesetze, also in der Gesetzsammlung veröffentlicht werden müssten.

Diese Meinung dürfte aber nicht richtig sein. Die Bestimmungen des Gesetzes vom 3. April 1846 (GS. S. 151 bis 152), nach denen alle Gesetze im Gesetzblatt zu publizieren sind, beziehen sich richtiger Ansicht nach lediglich auf die Gesetze, nicht aber auf die Verordnungen. Für den Begriff „Gesetz" ist auch hier die Mitwirkung der Volksvertretung massgebend. In der Praxis[3]) hat man denn auch hinsichtlich der Publikation eines ministeriellen Erlasses eine Unterscheidung zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen nicht gemacht

---

1) G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts. § 159 S. 574.

2) v. Rönne, Staatsrecht. § 94 S. 395 Anm. 1b.

3) Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat zu Art. 106 S. 345.

und eine Publikation in dem Gesetzblatt nicht für erforderlich gehalten.

Vielmehr rechtfertigt sich, da den Ministern nirgends vorgeschrieben ist, wo und in welcher Weise sie ihre Verordnungen zu veröffentlichen haben, die Annahme, dass der mit der Delegation betraute Minister im Zweifel die Wahl des Publikationsblattes hat. Nach § 2b der Verordnung über die Errichtung der Amtsblätter vom 28. März 1811 (GS. S. 165ff.) enthält das Amtsblatt alle zur allgemeinen Bekanntmachung geeigneten Verfügungen der verschiedenen Landesbehörden, welche ein gemeinsames Interesse für das ganze Departement, einzelne Kreise und Örter desselben haben.

Da nun die Minister Landesbehörden im Sinne jenes § 2 sind, so genügt auch eine Publikation in den Amtsblättern derjenigen Regierungsbezirke, in denen die Verordnungen Geltung erlangen sollen. Die Praxis hat sich dieser Ansicht angeschlossen und auch in der Judikatur[1]) ist eine Veröffentlichung in den Amtsblättern als vollgültig anerkannt worden. Für die Polizeiverordnungen ist diese Publikation in den Amtsblättern sogar gesetzlich vorgeschrieben. Die anfänglich durch die Kabinettsorder vom 8. Februar 1840 (GS. S. 32) über die Art der Publikation kreis- und lokalpolizeilicher Verordnungen getroffenen Bestimmungen wurden durch das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 aufgehoben.

Durch die §§ 5 Abs. 3, 11 Abs. 2 erhielten die Bezirksregierungen und der Minister des Innern die Befugnis, über die Art der Verkündung der polizeilichen Vorschriften sowie über die Formen, von deren Be-

1) Vgl. OVG. Bd. 6 S. 276.

obachtung die Gültigkeit derselben abhing, die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Sodann aber bestimmte § 140 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, dass die Polizeiverordnungen, und zwar auch die der Minister, durch die Amtsblätter derjenigen Bezirke bekannt zu machen sind, in welchen dieselben Geltung erlangen sollen.